



საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო უკომუნიკაციო კვლევის ფონდი
GEORGIAN FOUNDATION FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

49

უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა
საქართველოში

ვასილ სიხარულიძე

ექსპერტის აზრი



2015



საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი
GEORGIAN FOUNDATION FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ექსპერტის აზრი

ვასილ სინარულიძე

**უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა
საქართველოში**

49

2015



პუბლიკაცია დაიბეჭდა თურქეთის თანამშრომლობისა და კოორდინაციის სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით.

რედაქტორი: გია ჯანდიერი

ტექნიკური რედაქტორი: არტემ მელიქ-ნუბაროვი

საავტორო უფლებები დაცულია და ეკუთვნის საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდს. წერილობითი ნებართვის გარეშე წიგნის არც ერთი ნაწილი არ შეიძლება გადაიბეჭდოს ნებისმიერი, მათ შორის, ელექტრონული ან მექანიკური ფორმით.

© საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი 2015 წელი

ISSN 1512-4835

ISBN 978-9941-0-8377-8

შესავალი

უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი გამოწვევაა გარდამავალი დემოკრატიისთვის. უსაფრთხოების სექტორის რეფორმირების ერთ-ერთი უმთავრესი კომპონენტია თანამედროვე დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისი ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის ჩამოყალიბება, რომელიც იმუშავებს გამართულად, იქნება ეფექტიანი და მდგრადი. ეს მოითხოვს მკაფიოდ განსაზღვრულ მარეგულირებელ ჩარჩოს, ინსტიტუციებს შორის კომპეტენციების მკაცრ განაწილებას და კონტროლისა და დაბალანსების ეფექტიან სისტემას.

საქართველოს მმართველობის ახალმა კონსტიტუციურმა მოდელმა, რომელიც 2012 წელს ამოქმედდა, ქვეყნის უსაფრთხოებაზე გავლენა იქონია. ახალი საკონსტიტუციო შესწორებების შედეგად, მმართველობის სისტემა საპრეზიდენტო რესპუბლიკიდან ისეთ სისტემაზე გადავიდა, რომელსაც ხშირად ნახევრად საპრეზიდენტოს უწოდებენ; ასეთი სისტემის დროს სახელმწიფოს ჰყავს მეთაური – პრეზიდენტი, რომელიც პირდაპირი წესითაა არჩეული და მას გარკვეული მოვალეობები აკისრია ქვეყნის უსაფრთხოებისა და საგარეო პოლიტიკის სფეროებში; ასევე არის მინისტრთა კაბინეტი, რომელსაც ირჩევს პარლამენტი და რომელიც წარმოადგენს ქვეყნის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის განმახორციელებელ მთავარ აღმასრულებელ ხელისუფლებას. პრეზიდენტი ინარჩუნებს სახელმწიფოს მეთაურისა და შეიარაღებული ძალების მთავარსარდლის როლს, მაგრამ ბევრ სფეროში, მათ შორის ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში, საპრეზიდენტო კომპეტენციები მნიშვნელოვნად შეკვეცილია.

აღნიშნულმა ცვლილებამ ადეკვატური, ეფექტიანი და სისტემური საკანონმდებლო ცვლილებები მოითხოვა იმ ინსტიტუტებს შორის კოორდინაციის, თანამშრომლობისა და ურთიერთქმედების ეფექტიანი მექანიზმების უზრუნველსაყოფად, რომლებიც საქართველოს უსაფრთხოების სექტორს ქმნიან. შესაბამისი ჩარჩოგადანწყვეტილების მიღებისა და უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა-განხორციელებისთვის სისტემამ თითოეულ დონეზე მკაცრად განსაზღვრული პასუხისმგებლობები და პროცედურები უნდა უზრუნველყოს. საქართველოს შემთხვევაში სახელმწიფო უს-

აფრთხოების არქიტექტურის ტრანსფორმირების პროცესი კიდევ უფრო რთულია, ვინაიდან საქართველოს უსაფრთხოება ისეთი სერიოზული გამოწვევების წინაშე დგას, როგორც არის რუსეთის მიერ ქვეყნის ნაწილების ოკუპაცია და რუსეთის რევიზიონისტულ პოლიტიკასთან დაკავშირებული საფრთხეები. უსაფრთხოების თვალსაზრისით დაძაბული გარემო მთავრობის ყოველდღიურ საქმიანობაში გადანყვეტილების მიღების ეფექტიან და სტრუქტურირებულ პროცესს მოითხოვს, ასევე – მკაფიო რეგულაციებსა და პროცედურებს სტრატეგიული დაგეგმვისა და პოლიტიკის შემუშავება-განხორციელებისთვის.

საქართველოში უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის მეორე მნიშვნელოვანი ასპექტია უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო და სამოქალაქო კონტროლის ინსტრუმენტების შემდგომი გაძლიერება, ასევე, საზოგადოების ჩართულობის დონის ამაღლება გადანყვეტილების მიღების პროცესში. ეს უნდა განხორციელდეს უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლისა და ზედამხედველობის არსებული მექანიზმების გაუმჯობესებით და დამატებითი, უფრო ადეკვატური და ეფექტიანი მექანიზმების, პროცედურებისა და პრაქტიკის დანერგვის გზით. აუცილებელია უსაფრთხოების სექტორის უწყებებში პოლიტიკური თანამდებობის პირებს, საჯარო სამსახურსა და სამხედრო სამსახურს შორის პასუხისმგებლობების გამიჯვნა, რაც ინსტიტუციურად გააძლიერებს სამოქალაქო კონტროლს უწყებებში და გააუმჯობესებს მათ ეფექტიანობას. უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის ასევე პრინციპული კომპონენტებია უსაფრთხოების სექტორისა და მისი უწყებების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება, ჩარჩოს უზრუნველყოფა სამოქალაქო ჩართულობისა და მონაწილეობისთვის და ამ უკანასკნელის უკეთესი პრაქტიკის დანერგვა.

იმისათვის, რომ გაიზარდოს უსაფრთხოების სექტორის ისეთი უწყებების ეფექტიანობა და დემოკრატიულ სტანდარტებთან შესაბამისობა, როგორებიცაა თავდაცვის სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო და სახელმწიფო უშიშროების სამსახური (ამ უკანასკნელის ჩამოყალიბების პროცესი ამჟამად მიმდინარეობს), და უზრუნველყოფილ იქნეს მათი გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, საჭიროა შემდგომი ინსტიტუციური და საკანონმდებლო რეფორმების გატარება. კარიერის მართვასთან დაკავშირებული საკითხები და უწყვეტი განათლება უსაფრთხოების სექტორის რე-

ფორმის განუყოფელი ნაწილი უნდა იყოს. ეს უწყებები ინსტიტუციური განვითარების სხვადასხვა საფეხურზე იმყოფებიან და შესაბამისად, უწყებისთვის სპეციფიკური სარეფორმო გამონვევების წინაშე დგანან. ისეთ საკითხებში, როგორც საჯარო და სამხედრო სამსახურებს შორის პასუხისმგებლობების განაწილება და დაგეგმვის ინსტიტუციურად დამკვიდრებული ციკლია, თანამედროვე დემოკრატიულ სტანდარტებს თავდაცვის სამინისტრო უფრო შეესაბამება, ხოლო შინაგან საქმეთა სამინისტროში ეს კვლავ პრობლემურ საკითხებად რჩება.

ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის მიმოხილვა სტრატეგიულ დონეზე

მმართველობის ახალმა კონსტიტუციურმა სისტემამ, რომელიც 2013 წელს ამოქმედდა, მნიშვნელოვნად გააფართოვა მთავრობის კომპეტენციები და შეკვეცა პრეზიდენტის უფლებამოსილება ბევრ სფეროში, მათ შორის, ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში. ამან, თავის მხრივ, აუცილებელი გახადა საკანონმდებლო ცვლილებების მიღება ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის ჩარჩოსა და ეროვნული უშიშროების საბჭოს კომპეტენციებთან დაკავშირებით.

მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტი აღარ არის ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის წარმართვაზე პასუხისმგებელი, ის ინარჩუნებს ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ ძალაუფლებას. პრეზიდენტი რჩება ქვეყნის მეთაურად და გაერთიანებული ძალების მთავარსარდად, ასევე ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტად. მთავრობასთან ერთად პრეზიდენტი მნიშვნელოვან ფუნქციებს ასრულებს საგარეო ურთიერთობებში, როგორებიცაა მოლაპარაკებების წარმართვა, ელჩების დანიშვნა, საერთაშორისო შეთანხმებებისა და ხელშეკრულებების რატიფიცირებისა და დენონსირების ინიცირება; იგი ასევე ასრულებს თავდაცვასა და კრიზისის მართვასთან დაკავშირებულ ფუნქციებს. პრეზიდენტს უფლება აქვს გამოაცხადოს საგანგებო მდგომარეობა ან სამხედრო მდგომარეობა, რასაც 48 საათის განმავლობაში პარლამენტის თანხმობა ესაჭიროება. პრეზიდენტს აღარ აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, მაგრამ რჩება უფლება, ხელი მოაწეროს ანდა ვეტო დაადოს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს.

პრეზიდენტს ასევე აქვს მთავრობის სხდომაზე სპეციფიკური საკითხების განხილვის ინიცირებისა და ამ დისკუსიაში მონაწილეობის უფლება. მთავრობის ასეთ სხდომას უნდა ესწრებოდნენ ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი და საბჭოს სხვა წევრები. პრეზიდენტი რჩება ეროვნული უშიშროების საბჭოს თავმჯდომარედ და ექსკლუზიური უფლება აქვს დანიშნოს საბჭოს წევრები.

მინისტრთა კაბინეტის უფლებამოსილება მნიშვნელოვნად გაფართოვდა. გარდა იმისა, რომ კაბინეტი ერთადერთი აღმასრულებელი ხელისუფლებაა, რომელიც ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განხორციელებაზეა პასუხისმგებელი, მას ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით ახალი უფლებები და ვალდებულებები დაემატა. ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილებაა საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილების გადაცემა პრეზიდენტისგან მთავრობისთვის. პრეზიდენტს სჭირდება მთავრობის თანხმობა ყველა მნიშვნელოვან საკითხზე, რომლებიც საგარეო პოლიტიკას და ასევე სამხედრო სფეროს ეხება, როგორცაა, მაგალითად, საერთაშორისო მოლაპარაკებების წარმართვა, ელჩების დანიშვნა, საერთაშორისო შეთანხმებებისა და ხელშეკრულებების რატიფიცირების და დენონსირების ინიცირება, ბრძანებების გამოცემა საგანგებო მდგომარეობის დროს, სამხედრო სარდლობის დანიშვნა. კონსტიტუცია მოითხოვს, რომ გადაწყვეტილებები ყველა ამ საკითხზე პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის კონსენსუსით იქნეს მიღებული.

მართალია, საკონსტიტუციო ცვლილებებით პარლამენტის უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა, მაგრამ მისი როლი, პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ძალთა ახალი გადანაწილების შედეგად გაძლიერდა. ძალთა ახალი ბალანსის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვნად გაიზარდა პარლამენტის უფლებამოსილება განსაზღვროს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის მთავარი მიმართულებები. პარლამენტის უფლებამოსილებაში ასევე შედის სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცება და ბიუჯეტის შესრულებაზე გადაწყვეტილების მიღება, საერთაშორისო შეთანხმებებისა და ხელშეკრულებების რატიფიცირება, დენონსირება ან გაუქმება, საგანგებო მდგომარეობის ან სამხედრო მდგომარეობის გამოცხადების დამტკიცება, მთავრობის პროგრამისთვის თუ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადება, მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადება და იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება. პარლამენტი

საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრავს ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის გარკვეულ ასპექტებს.

გასულ წელს საქართველოს ატლანტიკურმა საბჭომ საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის კვლევა გამოაქვეყნა.¹ კვლევაში მიმოხილული იყო უსაფრთხოების სექტორი და შემოთავაზებული იყო რეკომენდაციები. ისინი მოიცავდა ზოგად რეკომენდაციებს ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურაზე და კონკრეტულ რეკომენდაციებს თავდაცვის სამინისტროსა და შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან დაკავშირებული უსაფრთხოების სექტორის რეფორმაზე. კვლევა ასევე მოიცავდა რეკომენდაციებს უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერებისა და სამოქალაქო ჩართულობის გაუმჯობესების თაობაზე.

რეკომენდაციებში ხაზგასმული იყო ფართო საკანონმდებლო აქტის მიღების საჭიროება, რომელიც შესაბამისობაში მოიყვანდა ზოგადად უსაფრთხოების სექტორის მარეგულირებელ საკანონმდებლო ჩარჩოს, დაადგენდა უწყებებს შორის კომპეტენციებს, განსაზღვრავდა კონტროლისა და დაბალანსების სათანადო მექანიზმს უსაფრთხოების სექტორში და უზრუნველყოფდა საკანონმდებლო ბაზას უწყებათაშორისი კოორდინაციის და ერთიანი სამთავრობო მიდგომის ინსტიტუციონალიზაციისთვის. ეს აქტი საკანონმდებლო ინსტრუმენტი იქნებოდა შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩოს სისტემატიზებისთვის და იმ სიცარიელების შევსებისთვის, რომლებიც უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის, სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავების, უწყებათაშორისი თანამშრომლობის, კრიზისის მართვისა და უსაფრთხოების გამონვევებზე პოლიტიკური რეაგირების უზრუნველყოფის კუთხით არსებობს. ასეთი აქტის მიღება სავალდებულოს გახდის არსებულ საკანონმდებლო ჩარჩოში შესწორებების შეტანას, რათა მთელი სისტემა უფრო თანმიმდევრული და ჰარმონიზებული გამხდარიყო.

2015 წლის მარტში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი ეროვნული უსაფრთხოების დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ.² ამ კანონის მიზანი იყო ზოგადი ჩარჩოს შექმნა უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის, სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებისა და უწყებათაშორისი კოორდინაციისთვის, რომელიც საკონსტიტუციო დებულებების შესაბამისად უზრუნვე-

1 www.acge.ge/category/security-sector-reform/

2 www.parliament.ge/ge/law/7377/18822

ლყოფდა პრეზიდენტის, პარლამენტისა და მინისტრთა კაბინეტის თანამონაწილეობის მექანიზმებს. კანონმდებლობის მეშვეობით ზემოთ ხსენებული სიკარგიელების შევსების მცდელობა ნამდვილად პოზიტიური განზრახვაა, თუმცა ეს კანონმდებლობა ამ მისიას ვერ ასრულებს. კანონი არ ითვალისწინებს პრეზიდენტის როლს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის ან საფრთხეების შეფასების დოკუმენტების შემუშავებაში. პრეზიდენტის ჩართულობა გათვალისწინებულია მხოლოდ ეროვნული სამხედრო სტრატეგიის შემუშავებაში.

ეს კანონი ეროვნული დონის სტრატეგიული დოკუმენტების იერარქიას აწესებს. ამ იერარქიის მიხედვით, მინისტრთა კაბინეტმა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციისა და საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის საფუძველზე უნდა შეიმუშაოს უსაფრთხოების სფეროს რამდენიმე ეროვნული სტრატეგია, რომლებიც მოიცავს საკითხთა ფართო სპექტრს, ეროვნული თავდაცვისა და „საგარეო უსაფრთხოებიდან“ (ტერმინი, რომელიც კანონშია გამოყენებული) დაწყებული სოციალურ-ეკონომიკური, ენერგეტიკის, ეკოლოგიური, „შიდა უსაფრთხოებისა“ და ბევრი სხვა საკითხებით დამთავრებული. ყველა ამ დოკუმენტიდან პრეზიდენტის მონაწილეობას მხოლოდ თავდაცვის სტრატეგიის შემუშავების ან დამტკიცების პროცესი გულისხმობს. როგორც უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის შემადგენელ ნაწილს, კანონმდებლობა³ ითვალისწინებს ისეთი „უწყებრივი დონის დოკუმენტების“ შემუშავებას, როგორცაა უწყების კონცეფცია, უწყების სტრატეგია, დოქტრინა და პროგრამა. სტრატეგიული დოკუმენტების იერარქიაში ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიის გამაერთიანებელი დოკუმენტის არარსებობა, ისევე, როგორც ზედმეტად ტრივიალური კომპონენტების არსებობა, ზრდის რისკს, რომ ეროვნული უსაფრთხოების დაგეგმვის პროცესი პრაქტიკაში ფრაგმენტირებული და შეუთანხმებელი გახდეს.

იგივე კანონი უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ჩარჩოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოსთვის. ეს საბჭო, ეროვნული უშიშროების საბჭოსთან ერთად, „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის მაკოორდინებელი უწყებები არიან“.⁴ სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის

3 www.parliament.ge/ge/law/7377/18822 მუხლი 16.

4 www.parliament.ge/ge/law/7377/18822 მუხლი 19-3.

საბჭო პრემიერ-მინისტრის საკონსულტაციო ორგანოა მუდმივი პერსონალით. ვინაიდან მინისტრთა კაბინეტის პასუხისმგებლობები ეროვნული უსაფრთხოების კუთხით მნიშვნელოვნად გაიზარდა, პრემიერ-მინისტრის ადმინისტრაციამ დაიწყო უსაფრთხოების სექტორში მთავრობის გაზრდილი პასუხისმგებლობების განხორციელება, მათ შორის, უწყებათაშორისი კოორდინირების მოვალეობების შესრულება და სტრატეგიული დონის ისეთი დოკუმენტების შემუშავება, როგორებიცაა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია და საფრთხეების შეფასება. გაზრდილი პასუხისმგებლობების შესასრულებლად საჭირო გახდა შესაბამისი ინსტიტუციური შესაძლებლობის შექმნა. ამ თვალსაზრისით, პრემიერ-მინისტრის ადმინისტრაციისთვის ნამდვილად იყო საჭირო პერსონალი, რომელიც პროფესიულად იქნებოდა დაკავებული ეროვნული უსაფრთხოების დაგეგმვის, კოორდინირებისა და კრიზისების მართვის საკითხებით. აღსანიშნავია, რომ თავად საბჭო არ არის გადანყვეტილების მიმღები ორგანო, გადანყვეტილებების მიღება ეროვნული უსაფრთხოების იმ საკითხებზე, რომლებიც, კონსტიტუციის თანახმად, მთავრობის კომპეტენციაში შედის, კაბინეტის პასუხისმგებლობებს განეკუთვნება. სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო მხოლოდ ტექნიკურად მოქმედებს, როგორც პრემიერ-მინისტრის საკონსულტაციო ორგანო და გადანყვეტილებების მიღება არ შეუძლია. ამიტომ ამ კანონით განსაზღვრული კენჭისყრის პროცედურების როლი სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოში გაუგებარია და ინსტიტუციურ და ფუნქციურ წინააღმდეგობადაც კი ჩანს.

ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის, მისი პროცედურებისა და პრაქტიკის მიმოხილვის შემდეგ უნდა აღინიშნოს, რომ არ არსებობს ეროვნული უსაფრთხოების დაგეგმვისა და გადანყვეტილების მიღების პროცესისადმი თანამონაწილეობითი მიდგომა. ქვეყნის საგარეო თუ უსაფრთხოების პოლიტიკის განხორციელების მთავარი აღმასრულებელი ძალაუფლება ამჟამად მინისტრთა კაბინეტის ხელშია. ამავე დროს, კონსტიტუციურად, პრეზიდენტი გარკვეულ პასუხისმგებლობებს ინარჩუნებს ქვეყნის საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკასთან დაკავშირებით. ეროვნული თავდაცვისა და უსაფრთხოების სისტემის ოპერირების ჰარმონიზება მოითხოვს ეროვნული უშიშროების საბჭოსა და პრემიერ-მინისტრის ადმინისტრაციის სტრუქტურულ დანაყოფებს შორის თანამშრომლობის ადეკვატური მექანიზმების შემუშავებას.

პასუხისმგებლობისა და უფლებამოსილების გაზიარება ეროვნული თავდაცვისა და უსაფრთხოების პოლიტიკის იმ საკითხებზე, რომლებიც როგორც პრეზიდენტის, ასევე პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციას განეკუთვნება, ხელს შეუწყობს უფრო ინფორმირებული და კვალიფიციური გადაწყვეტილების მიღების პროცესს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში.

უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო და სამოქალაქო კონტროლი

უსაფრთხოების სექტორის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩოს მიმოხილვისას აშკარაა, რომ საჭიროა იმ უწყებების ეფექტიანი სამოქალაქო და დემოკრატიული ზედამხედველობის მექანიზმების შემდგომი დახვეწა, რომლებიც საპოლიციო, სამხედრო და უსაფრთხოების ფუნქციებით არიან აღჭურვილი. საქართველოში ახალი საკონსტიტუციო მოდელის შემოღების შემდეგ კომპეტენციების აუცილებელი განაწილებისა და საკანონმდებლო ჩარჩოს ჰარმონიზების დანერგული პროცესი ჯერ არ დასრულებულა. საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების საკონსტიტუციო დებულებებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და ამ პროცესში სამოქალაქო ჩართულობის უზრუნველყოფა უმნიშვნელოვანესია ქვეყნის შემდგომი დემოკრატიული და ინსტიტუციური განვითარებისთვის, მისი სტაბილურობისა და ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელებისთვის.

სახელმწიფო უწყებების საიდუმლო საქმიანობის ბიუჯეტზე ზედამხედველობის ეფექტიანი სისტემის შემუშავება, საპარლამენტო კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმების ზოგადი ჩარჩოს ფარგლებში, პარლამენტის ერთ-ერთი მთავარი მოვალეობაა. პარლამენტის „ნდობის ჯგუფის“ ჩართვა სპეციალური პროგრამების შემუშავებისა და ბიუჯეტირების პროცესში და სახელმწიფო პროგრამების ხარჯების ზედამხედველობაში უსაფრთხოების სექტორის გამჭვირვალობასა და ეფექტიანობას გაზრდიდა.

შინაგან საქმეთა სამინისტრო

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს აქვს პოლიციური, კონტრაზვერვის, დაზვერვის, საგამოძიებო, სასაზღვრო კონტროლის, ანტიტერორისტული და გადაუდებელი დახ-

მარების ფუნქციები. ის ყველაზე დიდი და ძლევამოსილი უწყება იყო უსაფრთხოების სისტემაში, რომელიც პრაქტიკულად შეუზღუდავი ძალაუფლებით სარგებლობდა. მიუხედავად გარკვეული რეფორმირებისა, შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკლდა მისი ყოვლისმომცველი ძალაუფლების ინსტიტუციური და ფუნქციური განაწილების მკაფიოდ განსაზღვრული ჩარჩო. საპატრულო რეფორმა, რომელიც 8 წლის წინ ჩატარდა, ძალიან წარმატებული და ეფექტიანი აღმოჩნდა; ამის შედეგად გაიზარდა საზოგადოების ნდობა პოლიციისადმი. თუმცა, შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქმიანობის სხვა სფეროები შემდგომ მნიშვნელოვან რეფორმირებას საჭიროებენ. სტრატეგიისა და პოლიტიკის დაგეგმვის, სამოქალაქო ჩართულობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მექანიზმები, რომლებიც სამინისტროში არსებობს, ძალიან სუსტია და პრაქტიკაში იშვიათად გამოიყენება.

ცოტა ხნის წინ მიღებული კანონით „სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის შესახებ“ უშიშროების სამსახური შინაგან საქმეთა სამინისტროს გამოეყო და დამოუკიდებელ სახელმწიფო უწყებად ჩამოყალიბდა. პოლიციისა და სახელმწიფო უშიშროების ფუნქციების გაყოფა, განსაკუთრებით, კონტრდაზვერვის საქმიანობის შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპეტენციიდან ამოღება, სწორი მიმართულებით გადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს. უსაფრთხოების სექტორის კვლევის ანგარიშში, რომელიც მოამზადა საქართველოს ატლანტიკურმა საბჭომ, ავტორები ამ ფუნქციების განცალკევების საჭიროებას უსვამენ ხაზს.

აღსანიშნავია, რომ რეფორმა არ შეხებია ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა შინაგან საქმეთა სამინისტროსა (შსს) და სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის შიდა და გარე კონტროლის ეფექტიანობის ამაღლება, კარიერის მართვა, გენერალური ინსპექტორის რეფორმირება, უწყების მიერ თვალთვალის ბოროტად გამოყენების პრევენცია, ამ უწყებების საქმიანობებზე სასამართლო კონტროლის გაუმჯობესება. ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციები სერიოზული კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებენ როგორც შსს-ის, ასევე სახელმწიფო უშიშროების ახლადშექმნილი სამსახურის გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების დონეს. გარდა ამისა, მიმდინარე ცვლილებები კითხვებს აჩენს შსს-სა და სახელმწიფო უშიშროების სამსახურში ფუნქციების დუბლირებასთან დაკავშირებით. ქვეყნის უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის მთავარი პრინციპი უნდა იყოს ერთიანი სამთავრობო მიდგომა. ამ კონტექსტში, ვი-

ნაიდან სახელმწიფო უშიშროების სამსახური არ არის პოლიტიკური უწყება, ბუნდოვანი რჩება სამოქალაქო ზედამხედველობის საკითხები და უწყების სტრატეგიული და პოლიტიკის დაგეგმვის ინსტიტუციური მექანიზმები.

საქართველოს ატლანტიკური საბჭოს კვლევაში⁵ აღნიშნულია, რომ პრაქტიკულად არ არსებობს სტრატეგიული დაგეგმვის ჩამოყალიბებული სისტემა და პროცედურები, რომლებითაც იქმნება სტრატეგიული დონის დოკუმენტები, გრძელვადიანი გეგმები და პროგრამები. უწყება ძირითადად ფუნქციონირებს კანონებითა და მინისტრის ბრძანებებით, რომლებიც, საუკეთესო შემთხვევაში, ყოველდღიურ რუტინას ემსახურება. „სტრატეგია 2013“ და „სტრატეგია 2014“ წარმოადგენს უწყების მცდელობებს, მოახდინოს ხედვის დოკუმენტირება, მაგრამ რეალურად ეს არის გრძელი, საშუალო და მოკლევადიანი მიზნების შერეული ჩამონათვალი, რომელიც სხვადასხვა მიზნებს ემსახურება. ეს დოკუმენტები არ შეიცავს სტრატეგიულ სამოქმედო გეგმას ან მის განსახორციელებლად საჭირო რესურსებს. ეს სიცარიელე რომ შეივსოს და სტრატეგიისა და დაგეგმვის საფუძველი შეიქმნას, ასევე, თავიდან იქნეს აცილებული ამ ინსტიტუტების ფუნქციების დუბლირება, მთავრობამ, შსს-სა და სახელმწიფო უშიშროების ახლადშექმნილ სამსახურთან ერთად უნდა დაიწყოს ყოვლისმომცველი ინსტიტუციური გადასინჯვის პროცესი, რასაც უნდა მოჰყვეს კონკრეტული რეკომენდაციები ოპერაციების ჰარმონიზებისთვისა და იურისდიქციის კონფლიქტების განსაზღვრისთვის, რის საფუძველზეც სხვადასხვა დანაყოფის ორგანიზაციული და პირადი შემადგენლობის ოპტიმიზაცია შეიძლება განხორციელდეს. უკეთესი და უფრო ეფექტიანი შედეგების მისაღებად ძალზე მნიშვნელოვანია ნატოსა და ევროკავშირის მხარდაჭერის მოპოვება, ნატოსა და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ორმხრივი დახმარების გზით.

პერსონალის მართვის და პროფესიული განათლების სისტემის რეფორმირება, შესაბამისი ინსტიტუციური ცვლილებებით, რომლებიც პოლიტიკურ, საჯარო და სამხედრო სამსახურებს შორის პასუხისმგებლობების გადანაწილებას ისახავს მიზნად, ალბათ, ყველაზე მნიშვნელოვანი და საჭირო რეფორმებია შსს-სთვის. უნდა განისაზღვროს სამსახურის სამი მთავარი დონე და ტიპი: 1) პოლიტიკური, რომელიც მოიცავს პოლიტიკური თანამდებობის პირებს,

5 www.acge.ge/category/security-sector-reform/

2) საჯარო, რომლებშიც შედიან შსს-ის საჯარო მოსამსახურეები და 3) პოლიციის ოფიცრები. მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს სამხედრო და საჯარო სამსახურები, მათ შორის, განისაზღვროს პასუხისმგებლობები, მოვალეობები და კარიერული განვითარების გეგმა და შემოღებულ იქნეს კარიერული წინსვლისთვის სავალდებულო ტრენინგის სისტემა. ასევე უნდა იქნეს შემოღებული პროფესიული დანინაურების მკაფიო სისტემა და კრიტერიუმები.

უსაფრთხოების სექტორის უწყებებზე სათანადო დემოკრატიული ზედამხედველობის უზრუნველყოფა ქვეყნის უმთავრესი გამოწვევაა, რომელიც არა მხოლოდ შსს-ის წინაშე დგას, არამედ, ზოგადად, უსაფრთხოების სექტორის წინაშე. შსს-ზე სამოქალაქო და დემოკრატიული კონტროლის არსებული სუსტი და არაეფექტიანი მექანიზმების გათვალისწინებით, რისკები, რომ სამინისტრო და, ასევე, უშიშროების ახლადშექმნილი სამსახური ძალაუფლებას ბოროტად გამოიყენებს, რჩება მაღალი. როგორც საქართველოს უახლესი წარსულის ისტორიამ აჩვენა, ეს რისკები ხშირად რეალიზდება. შსს-ის ფუნქციების შესაბამისი გამიჯვნის, ასევე, მათ განხორციელებაზე სამოქალაქო და დემოკრატიული ზედამხედველობის უზრუნველყოფის გარეშე, საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმა არც სრული იქნება და არც წარმატებული.

თავდაცვის სამინისტრო

საერთაშორისო დახმარებამ, რომელიც საქართველომ 1990-იანი წლებიდან აშშ-სა და ნატოს სხვა წევრი ქვეყნებისგან მიიღო, მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი საქართველოს თავდაცვის სექტორის განვითარებას. სხვადასხვა საგანმანათლებლო და სანვრთნელი კურსების ხელმისაწვდომობა, რომლებიც ნატოს პროგრამის „პარტნიორობა მშვიდობისათვის“ ფარგლებში ტარდება და რომელსაც ნატოს წევრი ქვეყნები აფინანსებენ, დახმარების ძალიან ეფექტიანი ფორმა აღმოჩნდა. ამან მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა სამინისტროს კადრების განვითარებაში. კიდევ ერთი პოზიტიური ფაქტორი, რომელმაც დადებითად იმოქმედა საქართველოს შეიარაღებული ძალების რეფორმირებაზე, ნატოში ინტეგრაციის პროცესია, რომელმაც პოლიტიკური სტიმული და ინსტიტუციური მექანიზმები გააჩინა საქართველოს შეიარაღებული ძალების ტრანსფორმირებისთვის. ამ ორმა ფაქტორმა მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი თავდაც-

ვის ინსტიტუტის მშენებლობასა და საქართველოს შეიარაღებული ძალების ტრანსფორმირებას, მიუახლოვა რა ისინი ნატოს სტანდარტებს.

მიუხედავად მნიშვნელოვანი წინსვლისა, თავდაცვის სექტორი კვლავ მრავალი გამოწვევის წინაშე დგას. თავდაცვის პოლიტიკის დაგეგმვის და მართვის პრაქტიკის არასაკმარისი ინსტიტუციონალიზაცია ერთ-ერთ სერიოზულ პრობლემად რჩება. ასევე სერიოზული გამოწვევაა სამხედრო განათლებისა და წვრთნის სისტემის შეზღუდული ეფექტიანობა, რომელიც დაძლეული უნდა იქნეს ამ სისტემის უკეთესი სინქრონიზებისა და ოპტიმიზების გზით. საჭიროა პოლიტიკის უწყვეტობისა და მისი თანმიმდევრული განხორციელების უზრუნველყოფა, ასევე აუცილებელი დეცენტრალიზაციის განხორციელება და ადამიანური რესურსების სათანადო მართვა.

მეტი ძალისხმევაა საჭირო, რათა მოხდეს თავდაცვის დაგეგმვისა და მართვის პროცესების შემდგომი ინსტიტუციონალიზაცია, ადამიანური რესურსების განვითარებაში მეტი ინვესტირება სამხედრო განათლების, წვრთნისა და ადამიანური რესურსების სისტემების შემდგომი სრულყოფისა და სინქრონიზების გზით; ასევე, დაგეგმვის, პროგრამირებისა და ბიუჯეტირების სისტემის შემდგომი განვითარება და მისი ინსტიტუციონალიზება, რათა შემუშავდეს ოპტიმალური და ფინანსურად მდგრადი საპროგრამო ბიუჯეტი, რომელიც თავდაცვის პრიორიტეტებისა და ამოცანების ადეკვატური იქნება; სამხედრო პერსონალის მართვის სისტემის შემდგომი განვითარების, ოპტიმიზებისა და მდგრადობის უზრუნველყოფა.

საპარლამენტო ზედამხედველობა

საქართველოში საპარლამენტო ზედამხედველობის საკანონმდებლო ჩარჩო, ზოგადად, საერთაშორისო დონეზე აღიარებულ სტანდარტებს შეესაბამება. პარლამენტი უფლებამოსილია მიიღოს კანონმდებლობა, იმსჯელოს და მხარი დაუჭიროს სამთავრობო პოლიტიკას, ასევე მიიღოს გადაწყვეტილებები საბიუჯეტო ასიგნებებზე. პარლამენტი უფლებამოსილია გადააყენოს მთავრობა ან კენჭი უყაროს მის მიმართ ნდობის საკითხს, მოახდინოს საერთაშორისო შეთანხმებების რატიფიკაცია, მათ შორის, საქართველოს სამხედრო ძალების მონაწილეობაზე საერთაშორისო სამშვიდობო მისიებში საქართველოს ფარგლებს გარეთ.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის როლი საკმაოდ შეზღუდულია უსაფრთხოების სექტორის მაღალი თანამდებობის პირების დანიშვნასა და განთავისუფლებაში. გარდა ამისა, არსებული პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ პარლამენტის „საფულის ძალა“ შეზღუდულია, როდესაც საქმე უსაფრთხოების სექტორის უწყებებისთვის საბიუჯეტო ასიგნებების დეტალებს ეხება. დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, პარლამენტი უმეტესად ჯამურ ციფრებს უყრის კენჭს და თითქმის არ აანალიზებს უსაფრთხოების სექტორის უწყებების ხარჯებს ან მათ მიერ დაგეგმილ პროგრამებს.

შეზღუდულია შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის საპარლამენტო ზედამხედველობაც. პარლამენტი თავის საზედამხედველო უფლებამოსილებას უკეთ განახორციელებს, თუ გადაძლიერებს „ნდობის ჯგუფის“ დამოუკიდებლობას და მოახდენს მისი საქმიანობის შემდგომ ინსტიტუციონალიზაციას. საპარლამენტო კომიტეტის დონეზე შსს-ის, უშიშროების სამსახურისა და დაზვერვის სამსახურის ზედამხედველობის პასუხისმგებლობები თავდაცვისა და უსაფრთხოების კომიტეტსა და იურიდიულ საკითხთა კომიტეტს შორის არის განაწილებული. არც ერთი ამ კომიტეტთაგანი ამ საკითხს თავის რესურსებსა და ყურადღებას სრულად არ უთმობს. ეს ინსტიტუციურ გაუგებრობასაც ქმნის. სპეციფიკური ზედამხედველობის საჭიროებების გათვალისწინებით, სპეციალური სამსახურების საკითხებზე ახალი საპარლამენტო კომიტეტის შექმნა შეაძლებინებდა პარლამენტს, ამ უწყებებზე უკეთ განეხორციელებინა თავისი საზედამხედველო უფლებამოსილება. ასეთ შემთხვევაში თავდაცვის კომიტეტი შეიძლებდა უფრო კონკრეტულად შეესწავლა ეროვნული თავდაცვის საკითხები.

გარდა ამისა, საქართველოს პარლამენტს შეუძლია გაზარდოს დემოკრატიული კონტროლი უსაფრთხოების სექტორსა და მის ანაგრიშვალდებულებაზე დაგეგმვის, პროგრამირებისა და ბიუჯეტირების სისტემის შექმნის მეშვეობით, ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში. უსაფრთხოების სექტორის უწყებებზე უფრო ეფექტიანი ზედამხედველობის დამყარებას ასევე შეუწყობდა ხელს პარლამენტსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს, აკადემიურ ინსტიტუტებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობა.

სამოქალაქო საზოგადოების – არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და აკადემიური ინსტიტუტების – ჩართვა ეროვნული უსაფრთხოების დაგეგმვის, პოლიტიკის შემუშავებისა და რე-

ფორმების კონცეპტუალური საფუძვლის შემუშავების პროცესში სახელმწიფო უწყებებს არა მარტო მეტი დამოუკიდებლობითა და კვალიფიციური კომპეტენციით უზრუნველყოფს, არამედ, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, რეფორმებსა და სტრატეგიულ დოკუმენტებს მეტ ლეგიტიმურობას შესძენს და სახალხო მხარდაჭერას მოუპოვებს, ასევე გააძლიერებს სექტორზე საზოგადოებრივი ზედამხედველობის მექანიზმებს. უსაფრთხოების სექტორში სამოქალაქო ჩართულობა ძალიან შეზღუდული რჩება. ამ პროცესებში ადეკვატური სამოქალაქო ჩართულობის უზრუნველსაყოფად მთავრობამ უნდა გადადგას ნაბიჯები, რათა უსაფრთხოების სფეროში სტრატეგიული და პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებაში, ასევე, რეფორმის გეგმებისა და დღის წესრიგის შედგენაში პოლიტიკის ინკლუზიური შემუშავების ინსტიტუციონალიზაცია მოხდეს.